Rapport

Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg

Rapport

Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg

17 mei 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord

In de afgelopen jaren zijn we via het werk van de commissies Deetman en Samson veel te weten gekomen over seksueel misbruik van uithuisgeplaatste kinderen. Mensen die daar in hun jeugd slachtoffer van zijn geweest, hebben verteld dat het seksueel misbruik vaak maar het topje van de ijsberg was. Volgens hen was er daarnaast vaak ook sprake van ander lichamelijk en/of psychisch geweld, bijvoorbeeld in de vorm van dreigen, slaan, opsluiten, langdurig treiteren, vernederen of emotionele verwaarlozing.

Omdat deze geluiden ook het kabinet hadden bereikt, vroegen de minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport mij in de zomer van 2015 om een vooronderzoek te leiden naar ‘geweld, gepleegd tegen minderjarigen die in de periode van 1945 tot heden onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en pleeggezinnen’. De bedoeling van dit *voor*onderzoek was om na te gaan of gedegen wetenschappelijk onderzoek naar dit geweld over een zo lange periode mogelijk is. Met een commissie van ervaren wetenschappelijk onderzoekers, gesteund door een deskundig secretariaat, hebben we deze problematiek in de afgelopen maanden van verschillende kanten bestudeerd. Uit het vooronderzoek blijkt dat het mogelijk is om een betrouwbaar beeld op te bouwen van wat zich in de afgelopen 70 jaar heeft afgespeeld met betrekking tot lichamelijk en psychisch geweld in de jeugdzorg. De commissie vindt zulk onderzoek ook zinvol en urgent. In een van de bijlagen bij dit rapport zijn tien ervaringsverhalen van slachtoffers opgenomen, die een beeld geven van wat kinderen hebben meegemaakt en wat dit voor hun latere leven heeft betekend. Mensen geven aan dat ze met hun jeugdervaringen eigenlijk maar zelden bij iemand terecht konden, dat ze vaak niet werden geloofd, dat ze te horen kregen dat het aan henzelf lag, of dat ze moesten ophouden met erover te zeuren omdat het al zo lang geleden was. Maatschappelijke erkenning, een luisterend oor van de samenleving, en vooral ervoor zorgen dat ‘het nooit meer gebeurt’ zijn de zaken waar slachtoffers belang aan hechten.

Wie onderzoek doet naar misstanden in de zorg voor minderjarigen zou al gauw de indruk kunnen krijgen dat de naoorlogse geschiedenis van de jeugdzorg alleen maar zwarte bladzijden kent.
Dat beeld klopt niet. Er zijn ook mensen die ons verteld hebben dat ze ondanks minder positieve ervaringen toch min of meer door de jeugdzorg of door pleegouders zijn ‘gered’. Het is van belang om in vervolgonderzoek ook met die mensen te spreken, net als met ouders en professionals. Alleen op die manier kunnen we de dynamiek achter het geweld leren begrijpen.
De commissie dankt het kabinet voor het in haar gestelde vertrouwen, en dankt alle onderzoekers voor het gedegen werk dat ze in korte tijd hebben verricht. Ten slotte zijn we als commissie veel dank verschuldigd aan de circa 200 slachtoffers die, ook al was er geen meldpunt, bereid waren hun pijnlijke verhalen met ons te delen.

Micha de Winter

1

Inleiding

Het kabinet heeft op 13 juli 2015 de Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg ingesteld, om te bezien of onderzoek naar geweld in de jeugdzorg in de periode 1945 tot heden mogelijk is. De aanleiding voor dit vooronderzoek lag in gesprekken die voormalig staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie eind 2014 voerde met lotgenotenorganisaties. Deze organisaties benadrukten dat na de aandacht voor seksueel misbruik via de rapporten Deetman (2011) en Samson (2012) de focus zou moeten komen te liggen op geweld tegen minderjarigen in de jeugdzorg. Men had veel signalen gekregen van mensen die vertelden dat ze als kind in de jeugdzorg slachtoffer waren geweest van ernstig en vaak langdurig geweld. Professor Micha de Winter (Universiteit Utrecht) is gevraagd dit vooronderzoek te leiden en in mei 2016 te rapporteren. Onder voorzitterschap van De Winter heeft een multidisciplinair samengestelde commissie een vooronderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden om onderzoek in te stellen naar (fysiek en psychisch) geweld jegens minderjarigen die tussen 1945 en heden onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en in pleeggezinnen.

De doelgroep van dit vooronderzoek zijn uithuisgeplaatste minderjarigen in de jeugdzorg.[1] 'Jeugdzorg' is een breed begrip. Gelet op de onderzoeksopdracht van het kabinet verstaat de commissie daaronder: de residentiële jeugdzorg, de pleegzorg, de justitiële jeugdinrichtingen en de instellingen voor kinderen met een licht verstandelijke beperking (LVB).

De commissie heeft uitvoerig gesproken over de definitie van geweld. De conclusie daarvan is dat een definitie die voor de gehele onderzoeksperiode geldt niet te geven is. Daarvoor zijn de maatschappelijke en pedagogische opvattingen over wat geweld genoemd moet worden in de loop van de tijd te sterk veranderd. De commissie heeft om die reden gekozen voor een werkdefinitie waarbij de nadere invulling telkens wordt bepaald door drie elementen. Deze definitie luidt als volgt: geweld is elk, al dan niet intentioneel, voor een minderjarige bedreigend gedrag van fysieke, psychische of seksuele aard dat fysiek of psychisch letsel toebrengt aan het slachtoffer. Zoals hiervoor al opgemerkt, kan de toelaatbaarheid van dit gedrag en de mate waarin het als bedreigend of gewelddadig wordt ervaren in verschillende perioden anders zijn. Voor de commissie is het daarom van belang dat de volgende drie elementen worden betrokken bij de vaststelling van wat als geweld moet worden beschouwd: 1) wat is er gebeurd; 2) was het toelaatbaar in de betreffende context; en 3) hoe is het ervaren?

De Commissie Vooronderzoek naar Geweld in de Jeugdzorg presenteert in het navolgende haar bevindingen. Deze zijn gebaseerd op twaalf deelstudies die zij heeft laten uitvoeren. De commissie is de auteurs van die studies erkentelijk voor het belangrijke werk dat zij binnen een kort tijdsbestek verzet hebben. De uitgebrachte deelstudies zijn alle in de bijlagen bij dit rapport opgenomen.

In hoofdstuk 2 van dit rapport geeft de commissie antwoord op de vragen die het kabinet gesteld heeft. Een beknopte toelichting op de twaalf uitgevoerde deelstudies volgt in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 doet de commissie een voorstel voor vervolgonderzoek.

[1] Van de minderjarigen die op 31 december 2014 ofwel met een machtiging, ofwel in het kader van een voogdijmaatregel, uit huis waren geplaatst woonden er 10.532 in een pleeggezin. Iets meer dan 2.900 minderjarigen woonden in een residentiële instelling (bron: Kinderombudsman, Kinderrechtenmonitor 2015). Op 1 januari 2014 telden de zes justitiële jeugdinrichtingen tezamen 650 plaatsen (bron: DJI, 2014).

2

Haalbaar-heidsvraag

De commissie vindt het van groot belang dat de samenleving kennis kan nemen van de ervaringen die mensen in hun jeugd met geweld in de jeugdzorg hebben gehad, en van wat de gevolgen daarvan kunnen zijn geweest. Het gaat daarbij om minderjarigen die onder verantwoordelijkheid van de overheid binnen een strafrechtelijk dan wel civielrechtelijk kader uit huis zijn geplaatst. Als de uithuisplaatsing plaatsvindt op last van de overheid, draagt die overheid een bijzondere verantwoordelijkheid voor de zorg voor de veiligheid van deze minderjarigen. Dit betreft onder meer het toezicht op hun veiligheid, de zorg voor de professionaliteit van degenen die die veiligheid moeten waarborgen en het verschaffen van voldoende middelen om dat te doen.

Het kabinet heeft de commissie gevraagd om met dit vooronderzoek te verhelderen of 'een vervolgonderzoek op dit domein mogelijk en haalbaar is en zo ja, in welke vorm en omvang'.[2] De commissie heeft deze haalbaarheidsvraag uitgesplitst in een aantal deelvragen, waarnaar vervolgens verschillende deelstudies zijn gedaan. Zo is onderzoek gedaan naar de vraag hoe veranderingen in cultuur en samenleving de omgang met uithuisgeplaatste minderjarigen hebben beïnvloed, naar de beschikbaarheid en kwaliteit van archieven, hoe de juridische kaders met betrekking tot geweld in de opvoeding zich hebben ontwikkeld, en hoe de problematiek van geweld in de jeugdzorg in vergelijkbare landen is opgepakt. Daarnaast zijn deelstudies uitgevoerd over verschillende sectoren van de jeugdzorg: de residentiële zorg, de justitiële zorg, de pleegzorg en de zorg voor minderjarigen met een licht verstandelijke beperking. In deze deelstudies is onder meer aandacht besteed aan signalen van geweld en de aard van dat geweld, aan de kwaliteit van opleidingen en aan de ontwikkeling van het toezicht. Tevens zijn methodologische deelstudies verricht naar de mogelijkheden van prevalentieonderzoek en naar de bruikbaarheid van oral history. Ook heeft de commissie literatuuronderzoek laten uitvoeren naar de latere gevolgen van vroegkinderlijk geweld. Ten slotte heeft de commissie ter illustratie een aantal levensverhalen laten optekenen van slachtoffers die in hun jeugd met de betreffende problematiek te maken hebben gehad.

Op basis van de uitgevoerde deelstudies komt de commissie tot de conclusie dat vervolgonderzoek zinvol en haalbaar is. Zinvol, omdat wetenschappelijke meta-analyses[3] laten zien dat geweldservaringen in de kindertijd gepaard kunnen gaan met problemen in het latere leven. Bovendien hebben zich bij de commissie, zonder dat een meldpunt was geopend, circa 200 mensen gemeld die ervaringen hebben met geweld (ook ernstig en langdurig) in instellingen en pleeggezinnen. Daarnaast blijkt maatschappelijke erkenning van het geweld waaraan slachtoffers als kind hebben blootgestaan in situaties waarin ze van de overheid bescherming hadden mogen verwachten, voor veel betrokkenen essentieel te zijn.

De commissie acht vervolgonderzoek niet alleen zinvol maar ook haalbaar. Er zijn in het vooronderzoek duidelijke aanwijzingen van geweld aangetroffen in de diverse archieven die betrekking hebben op dit domein. Daarnaast zijn voldoende bronnen beschikbaar en bestaan er verschillende methoden waarmee onderzoek naar het voorkomen van geweld op een gedegen en betrouwbare manier kan worden uitgevoerd. De mogelijkheden tot prevalentieonderzoek blijken overigens beperkt te zijn: een kwantitatieve bepaling van aard en omvang van geweld is alleen over de meest recente periode mogelijk.

[2] Brief van de staatssecretarissen van VenJ en VWS aan de Tweede Kamer, 13 juli 2015 (TK 31015 nr. 116).

[3] Een meta-analyse is een statistische methode waarin gegevens van verschillende onderzoeken worden gecombineerd en geanalyseerd. Hierdoor kunnen uitspraken gedaan worden en inzichten verkregen worden die op basis van elk van de afzonderlijke onderzoeken niet mogelijk waren.

Met deze kennis kunnen we de vragen uit de taakopdracht van de commissie op de volgende wijze beantwoorden.

1. *Wat zijn de mogelijkheden om een onderzoek in te stellen naar geweld jegens minderjarigen die tussen 1945 en heden onder verantwoordelijkheid van de overheid zijn geplaatst in (rijks)instellingen en in pleeggezinnen?*

   Een dergelijk onderzoek naar geweld en de context van geweld in de periode 1945 tot heden is haalbaar. Uit het vooronderzoek komt naar voren dat er signalen zijn van langdurig en ernstig geweld bij minderjarigen die door de overheid uit huis zijn geplaatst. Dit beeld uit de wetenschappelijke studies strookt tevens met het beeld uit de meldingen van slachtoffers die de commissie ontving. De verwachtingen van de uitkomsten van onderzoek naar prevalentie en incidentie van geweld in het verleden moeten worden getemperd. De bronnen zijn namelijk ontoereikend en te gefragmenteerd om hierover meer gedetailleerde kwantitatieve uitspraken te kunnen doen. Langs kwalitatieve weg is naar verwachting echter wel inzicht te verkrijgen in de mechanismen en patronen van geweld die zich in het verleden hebben voorgedaan. Kwantitatief onderzoek kan wel worden gedaan naar de actuele omvang van geweld. Door minderjarigen die verblijven in instellingen en pleeggezinnen te enquêteren, kan een schatting gegeven worden van de omvang.

2. *Geef een afbakening van het begrip geweld, om te gebruiken binnen een vervolgonderzoek.*

   De commissie heeft de volgende werkdefinitie van geweld gekozen: Geweld is elk, al dan niet intentioneel, voor een minderjarige bedreigend gedrag van fysieke, psychische of seksuele aard dat fysiek of psychisch letsel toebrengt aan het slachtoffer. De commissie merkt hierbij op dat de toelaatbaarheid van dit gedrag en de mate waarin het als bedreigend of gewelddadig wordt ervaren, in verschillende perioden anders kan zijn. De commissie beveelt het kabinet daarom aan om in het vervolgonderzoek de volgende drie elementen bij de definitie te betrekken: 1. wat is er gebeurd; 2. was het toelaatbaar in de betreffende context; en 3. hoe is het ervaren?
   Verder merkt de commissie op dat afbakening van geweld, bijvoorbeeld in termen van seksueel, lichamelijk en psychisch geweld, lastig is.
   Al tijdens het onderzoek van de commissie-Samson kwam naar voren dat deze verschillende vormen van geweld in combinatie met elkaar voorkwamen. Veel slachtoffers die zich bij de huidige commissie hebben gemeld vertellen ook dat deze vormen van geweld vaak samengingen.

3. *Wat zijn de mogelijkheden om psychisch geweld te onderzoeken binnen een vervolgonderzoek?*

   De commissie heeft ervoor gekozen om ook psychisch geweld deel uit te laten maken van haar geweldsdefinitie. Het vooronderzoek wijst uit dat gevallen van psychisch geweld gevonden kunnen worden in opgetekende herinneringen. Ook in de studie naar de archieven zijn expliciete sporen van psychisch geweld aangetroffen.
   Psychisch geweld wordt al sinds de jaren vijftig, zowel in Nederland als in het buitenland, gezien als een ernstige vorm van kindermishandeling. De gevolgen ervan kunnen ernstig en langdurig zijn, net als dat het geval is bij fysieke mishandeling. De commissie omschrijft psychisch geweld als ‘een uiting van macht zoals door dreiging, manipulatie, pesten en/of vernederen’.
   Een definitie en afbakening die voor de gehele onderzoeksperiode gelden zijn niet te geven, omdat de invulling van het begrip in de loop van de tijd sterk is veranderd. De commissie kiest daarom ook hier voor een voor veranderingen in de tijd bestendige invalshoek door de drie eerder genoemde elementen te betrekken: 1. wat is er gebeurd; 2. was het toelaatbaar in de betreffende context; en 3. hoe is het ervaren? Als kanttekening hierbij merkt de commissie op dat het begrip psychisch geweld lastiger af te bakenen is, en naar zijn aard moeilijker meetbaar, maar daarom niet minder relevant dan fysiek geweld.

4. *Wat zijn de mogelijkheden om de reactie van de overheid op signalen van geweld te onderzoeken binnen een vervolgonderzoek?*

   In een aantal deelstudies is de organisatie van intern en extern toezicht op het functioneren van de verschillende voorzieningen van jeugdzorg aan de orde geweest. Daaruit is een beeld naar voren gekomen van de wijze waarop in ons land het toezicht in het algemeen en per sector was georganiseerd. De conclusie is dat het toezicht voor de betrokken sectoren in de jeugdzorg al vanaf de Tweede Wereldoorlog enige vorm van organisatie kende. Archiefonderzoek naar de diverse toezichtorganisaties zal naar verwachting een beeld op kunnen leveren van de wijze waarop de overheid in het verleden op signalen van geweld heeft gereageerd. Daarnaast kan casuïstiekonderzoek mogelijk informatie opleveren over de reacties van de overheid op situaties waarin geweld heeft plaatsgevonden.

5. *Geef een tijdshorizon en een plan van aanpak voor een vervolgonderzoek.*

   In het voorgaande is geconcludeerd dat de deelstudies voldoende informatie voor verder onderzoek hebben opgeleverd. De commissie beveelt het kabinet aan om de opzet van het vervolgonderzoek multidisciplinair en multimethodisch in te richten. De twee hoofddoelen waarop het onderzoek zich zou dienen te richten, zijn:

   1. kennisverwerving over geweld jegens uithuisgeplaatste minderjarigen in de jeugdzorg vanaf 1945;
   2. kennisverwerving over actueel geweld jegens uithuisgeplaatste minderjarigen in de jeugdzorg en, indien op grond daarvan nodig, voorstellen doen voor verbetering.

   Een belangrijke opbrengst van vervolgonderzoek zou volgens de commissie kunnen zijn dat het bijdraagt aan maatschappelijke erkenning van wat slachtoffers is overkomen.

Wegens de complexiteit van de thematiek adviseert de commissie dat in een vervolgonderzoek gebruik zal worden gemaakt van verschillende methoden van onderzoek, waaronder archiefonderzoek, oral history, prevalentieonderzoek en een analyse van informatie die via een meldpunt verkregen wordt. Alle genoemde vormen van onderzoek zijn arbeidsintensief en vereisen naar verwachting een onderzoeksduur van circa 2 jaar om tot voldoende valide en betrouwbare resultaten te komen. Indien de opdracht tot vervolgonderzoek nog vóór de zomer van 2016 wordt verstrekt, betekent dit een looptijd tot uiterlijk 1 juli 2018.

Een verdere uitwerking van het voorstel tot vervolgonderzoek volgt in hoofdstuk 4.

3

Nadere toelichting op de deelstudies

De commissie heeft ter voorbereiding van haar advies twaalf opdrachten verstrekt (zie de bijlagen). In dit hoofdstuk worden per deelstudie de conclusies van de auteur samengevat.

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

3.1 een essay over de sociaal-culturele veranderingsprocessen sinds 1945, die het denken over en het plegen van geweld jegens minderjarigen kunnen hebben beïnvloed;
3.2 een studie naar veranderingen in de wet- en regelgeving met betrekking tot disciplinering en geweld die relevant zijn voor de uithuisgeplaatste minderjarigen en hun rechten;
3.3 een studie naar de beschikbaarheid van geschreven bronnenmateriaal in archieven en naar de kansen dat in dat materiaal informatie over het gebruik van geweld gevonden kan worden;
3.4 een studie naar de latere gevolgen van vroegkinderlijk geweld;
3.5 een studie naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de residentiële jeugdzorg;
3.6 een studie naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de pleegzorg;
3.7 een studie naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de justitiële jeugdinrichtingen;
3.8 een studie naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de orthopedagogische behandelcentra voor jongeren met een licht verstandelijke beperking;
3.9 een internationale verkenning van het onderzoek naar geweld in andere landen;
3.10 een studie naar de mogelijkheden en beperkingen van oral history met betrekking tot geweld gepleegd in de kindertijd in de jeugdzorg;
3.11 een plan van aanpak voor prevalentieonderzoek bij minderjarigen in de hedendaagse jeugdzorg;
3.12 tien verhalen van slachtoffers die zich bij de commissie hebben gemeld.

3.1 Cultuursociologische schets

De onderzoeksopdracht van het kabinet aan de commissie strekte zich uit over een lange periode, namelijk van 1945 tot heden. In die periode is de samenleving in tal van opzichten sterk veranderd. Die veranderingen hebben hun invloed gehad op de manier waarop in de samenleving werd gedacht over de opvoeding van minderjarigen en over de methoden die daarbij konden worden toegepast. De commissie heeft om die reden een essay laten schrijven waarin vanuit cultuursociologisch perspectief de omgang met minderjarigen in instellingen en pleeggezinnen, meer in het bijzonder het gebruik van geweld daarbij, geplaatst wordt tegen de achtergrond van deze sociaal-culturele veranderingsprocessen in de samenleving.

De ontwikkelingen in de samenleving en in de jeugdzorg hebben de afgelopen 70 jaar niet synchroon gelopen. In het essay komt de vraag aan de orde ‘waarom de zorg voor verwaarloosde minderjarigen zo lang verwaarloosd werd’. Hoe kwam het dat in een jeugdinstituut of een kindertehuis zo lang vastgehouden kon worden aan een opvoedingsklimaat dat in de buitenwereld als achterhaald werd beschouwd? Buiten de instellingen namen de wetenschappelijke inzichten in opvoedingsvragen en stoornissen van kinderen toe. In de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw waren het belang van individuele behandelingen, van gerichte diagnostiek en van professionele begeleiding bekend. De kennis daarover was in ontwikkeling, maar de wereld van de jeugdzorg toonde zich moeilijk bereikbaar en begaf zich slechts schoorvoetend op het pad van experimenten. Van een richtinggevende rol van de rijksoverheid daarbij was geen sprake.

In het essay wijst de auteur op de verzuilde jeugdzorginstellingen, die lange tijd immuun waren voor invloed en bemoeienis van overheidswege. Hiërarchische verhoudingen, het ontbreken van heldere opvoedingsdoelen en overwegend ongeschoold personeel, bepaalden de instellingscultuur

tot ver in de jaren zestig. Geweld in de meest brede zin (langdurig isoleren, vernederende straffen, intimiderende sancties na bijvoorbeeld bedplassen) kwam in veel instellingen voor. Het hoorde bij het beheersen van het leven in het instituut. Er was volgens de auteur sprake van een besloten subcultuur, die afwerend stond tegenover moderne pedagogische invloeden van buitenaf. Als er al aandacht was voor nieuwe inzichten, dan werd dit niet of onvoldoende vertaald naar de werkvloer. Dagelijkse begeleiders zoals pleegouders en groepsleiders waren daardoor onvoldoende toegerust om op een adequate manier om te gaan met de problematiek van de jongeren. In de jaren zeventig brokkelden in de samenleving de traditionele gezagsverhoudingen af. De jeugdzorginstellingen bleven ook toen nog tamelijk gesloten bolwerken. In plaats van de oude regenten gingen nu professionals de scepter zwaaien.
Zij hielden echter de overheid (en kritiek) op afstand. Het toezicht van overheidswege bleef beperkt.

In de jaren zeventig vonden vernieuwingen in de jeugdzorg maar moeizaam hun weg. Sommige instituten liepen voorop, andere bleven achter. Opvallend is dat ondanks signalen van bijvoorbeeld de Belangenvereniging Minderjarigen geweld in de jeugdzorg als thema pas laat aandacht kreeg.
De terughoudendheid om in te grijpen bij misstanden bleef groot. Ondanks de toenemende democratisering en professionalisering maakte ook na de jaren tachtig het gebruik van geweld als corrigerend middel nog regelmatig onderdeel uit van de binnen residentiële instellingen gebruikte methodieken.

Pas na 2000 is het tij definitief gekeerd. Er was inmiddels een brede maatschappelijke consensus ontstaan dat geweld geen vanzelfsprekendheid was en geen natuurlijk recht om iets bij een kind af te dwingen. Dat leidde in 2007 tot een wettelijk verbod op slaan in de opvoeding. Het leidde er ook toe dat jeugdzorginstellingen de ernst van seksueel misbruik en geweld gingen inzien en deze thema's gingen bespreken.

3.2 Juridisch kader

Gedurende de (ruim) 70 jaar waarop dit vooronderzoek betrekking heeft, hebben zich op het terrein van de wet- en regelgeving belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Op verzoek van de commissie is een deelstudie verricht naar de veranderingen in wet- en regelgeving met betrekking tot disciplinering en geweld die relevant zijn voor de omgang met uithuisgeplaatste minderjarigen.

Op internationaal niveau is voor het thema geweld pas eind jaren tachtig van de vorige eeuw aandacht gekomen, toen belangrijke mensenrechtenverdragen tot stand kwamen. In één van die verdragen, het Internationale Kinderrechtenverdrag (IVRK) uit 1989, werd geweld jegens minderjarigen in opvoedingssituaties afgewezen. Hoewel ook de Verklaring van de Rechten van het Kind uit 1959 bepaalde vormen van geweld al afwees, werd pas met het ondertekenen van het IVRK een verbod op geweld in de opvoedingssituatie door de internationale gemeenschap daadwerkelijk omarmd. Inmiddels wordt op internationaal niveau ruim aandacht geschonken aan diverse vormen en facetten van kindermishandeling.

Op nationaal niveau werd in de periode 1945 tot aan het einde van de jaren tachtig geweld jegens minderjarigen in de jeugdzorg gereguleerd via het algemeen strafrechtelijke kader, en via uitvoeringswetten die niet beoogden een integrale regeling voor geweld te bieden, maar doorgaans beperkt waren tot rijksinstellingen. De kaders ten aanzien van pleegzorg en voorzieningen voor minderjarigen met een (licht) verstandelijke beperking besteedden geen of nauwelijks aandacht aan geweld.
De conclusie is dan ook dat de Nederlandse wet- en regelgeving met betrekking tot geweld jegens minderjarigen in de jeugdzorg in deze periode beperkt en versnipperd was, en dat bovendien lang niet alle (uithuis)plaatsingen onder het bereik van de specifieke regelgevingen vielen. Eigenlijk gold het van oudsher bestaande ouderlijk tuchtigingsrecht in deze jaren nog steeds als rechtvaardiging

van geweld jegens minderjarigen. Mishandeling door wettelijk vertegenwoordigers (onder wie ouders) werd pas verboden met het civielrechtelijke verbod op geweld in de opvoeding in 2007. Dit verbod geldt nog steeds, maar in het Wetboek van Strafrecht is kindermishandeling – evenals psychische mishandeling – nog niet opgenomen als apart delict.

Door de versnipperde regelgeving bleef lange tijd onduidelijk wat wel en wat niet toelaatbaar kon worden geacht ten aanzien van geweld jegens minderjarigen in de jeugdzorg. Pas met de komst van de Wet op de Jeugdhulpverlening (1989) en de definitie van kindermishandeling in de Wet op de Jeugdzorg (2005) ontstond hierover meer duidelijkheid, zij het onder de noemer van kindermishandeling. Dat begrip is in de loop der jaren overigens aanzienlijk verbreed. Zo was er in de vroege jaren vanuit de overheid al wel aandacht voor verwaarlozing, maar duurde het tot de jaren zestig voordat verwaarlozing als een vorm van geweld werd gezien. In de jaren zestig en zeventig kwam daar de aandacht voor bescherming van minderjarigen tegen fysiek en seksueel geweld bij. Meer aandacht voor andere vormen van geweld, waaronder psychisch geweld, volgde pas later.

3.3 Archieven

Om te kunnen adviseren over de mogelijkheid van vervolgonderzoek heeft de commissie een deelstudie laten uitvoeren naar de beschikbaarheid van geschreven bronnenmateriaal in archieven en naar de kansen dat in dat materiaal informatie over het gebruik van geweld jegens minderjarigen in de jeugdzorg gevonden kan worden. Deze studie bestond enerzijds uit het in kaart brengen van de stand van de archieven in de diverse deelsectoren van jeugdzorg na 1945 en anderzijds uit een ‘sporenonderzoek’. Met dit laatste wordt bedoeld dat in archieven steekproefsgewijs op zoek is gegaan naar verwijzingen, aantekeningen, meldingen en dergelijke waarin sprake is van psychisch en/of fysiek geweld jegens minderjarigen en van verwaarlozing en/of onthouding van medische zorg.

Geschreven bronnen over jeugdzorg en geweld na 1945 zijn talrijk. In open en gesloten archieven, aanwezig bij zeer uiteenlopende instellingen, is een grote diversiteit aan bronnen bewaard gebleven die betrekking hebben op jeugdzorg en geweld. Tot deze bronnen behoren pupillendossiers, enquêtes, verslagen van medewerkers, financiële stukken, notulen, inspectierapporten, politieverslagen, correspondenties, personeelsdossiers en door de overheid en universiteiten geëntameerde onderzoeken.

Naast het raadplegen van archiefinventarissen zijn gesprekken gevoerd met werkers in het veld (medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en van jeugdzorginstellingen) en met archivarissen en informatiedeskundigen van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze gesprekken hebben diverse mogelijke vindplaatsen van relevant bronnenmateriaal opgeleverd. Gebleken is dat naast de reguliere instellingsarchieven zogenoemde archieven van buitenaf – de alternatieve hulpverlening, waaronder bijvoorbeeld de Jongeren Adviescentra – een toegevoegde waarde kunnen hebben. Tevens zijn archieven van toezichthoudende instanties verkend, met name die van de voogdijraden, Raad voor de Kinder-be-scherming en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Daarnaast blijkt een beknopt onderzoek naar krantenartikelen aanknopingspunten te bieden voor verder onderzoek naar geweld en de onderliggende bronnen.

Gezien de omvang van het bronnenmateriaal op alle terreinen van de jeugdzorg en de lange onderzoeksperiode (1945-heden) is een volledige analyse van alle archiefmateriaal ondoenlijk. Er is een ‘archipel aan archieven’. Het archiefmateriaal heeft betrekking op enkele honderden instellingen die in de loop der tijd of zijn opgeheven of in grotere eenheden zijn opgegaan. Enerzijds is op een aantal

plekken veel bewaard gebleven, anderzijds vertonen de archieven grote lacunes omdat veel materiaal vernietigd is of verloren is geraakt. Tegelijkertijd zijn in de tot nu toe bestudeerde bronnen sporen van geweld aangetroffen, die indiceren dat verder onderzoek zowel goed mogelijk als zinvol is.

3.4 Geweld in de kindertijd en mogelijke gevolgen voor de latere levensloop

Gedurende de periode van het vooronderzoek heeft de commissie een ruime hoeveelheid verhalen van slachtoffers ontvangen over hun ervaringen met geweld in de jeugdzorg. Veel slachtoffers schrijven hoe deze negatieve ervaringen in hun jeugd het verloop van hun latere leven hebben beïnvloed. De commissie wilde daarom in meer wetenschappelijke zin weten welke mogelijke gevolgen geweld in de kindertijd kan hebben voor de latere levensloop. Hiertoe is een literatuurstudie uitgevoerd op basis van meta-analyses. In eerste instantie is geprobeerd de literatuur over de mogelijke gevolgen van geweld in de jeugdzorg voor de latere levensloop in kaart te brengen, in lijn met de categorie slachtoffers waarop de commissie zich richt. Helaas zijn te weinig studies gevonden om een onderzoek uit te voeren naar deze specifieke groep. Om die reden is in deze literatuurstudie gekeken naar alle slachtoffers van geweld in de kindertijd gepleegd door verzorgers. De onderzoeksvraag is daarmee verschoven naar het verkrijgen van inzicht in wat in de wetenschap op dit moment bekend is over latere levensuitkomsten van deze groep slachtoffers van geweld in de kindertijd.

Uit de studie blijkt dat het moeilijk is om causale relaties te leggen tussen vroegkinderlijk geweld en problemen in het latere leven. Wel wijst de auteur op een aantal mogelijke samenhangen, en ‘scoren’ slachtoffers op alle uitkomsten slechter dan niet-slachtoffers. De auteur noemt in dit verband mentale gezondheidsproblemen, fysieke gezondheidsproblemen, het aangaan van gewelddadige relaties, seksueel risicovol gedrag en een hogere kans op tienerzwangerschappen. Ook geweld en schoolproblemen blijken gerelateerd. Ten slotte blijkt geweld in de kindertijd samen te gaan met later delinquent gedrag.

Als iemand slachtoffer is van meerdere vormen van geweld blijken de latere uitkomsten over het algemeen ernstiger. Deze bevinding zou vooral voor slachtoffers van geweld in de jeugdzorg van belang kunnen zijn. Een deel van deze minderjarigen komt immers in een jeugdzorgvoorziening terecht wegens mishandeling of misbruik door hun ouders. Wanneer zij weer slachtoffer worden van geweld in de jeugdzorg is er sprake van een ‘dubbel trauma’, met mogelijk ernstiger gevolgen.

De hierboven beschreven uitkomsten moeten met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Doordat duidelijk is dat de gebruikte vergelijkingsgroepen niet gelijk zijn aan de slachtoffergroepen, zijn alternatieve verklaringen van de resultaten niet uit te sluiten.

3.5 Haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de residentiële jeugdzorg

De commissie heeft een aantal deelstudies laten verrichten naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in diverse sectoren van de jeugdzorg. Een van deze deelstudies heeft betrekking op de residentiële jeugdzorg. In de jaren tachtig van de vorige eeuw was dit nog het grootste onderdeel van de jeugdzorg waar uithuisgeplaatste minderjarigen terechtkwamen.

Uit deze deelstudie blijkt dat in de wetenschappelijke literatuur weinig is te vinden over het voorkomen van geweld en de betekenis daarvan voor de betrokkenen. Tegelijkertijd maken andere bronnen duidelijk dat er wel geweld voorkwam in de betref-

fende instellingen. Het zijn vooral de klachten die in de jaren zeventig en tachtig via de alternatieve hulpverlening, de Belangenvereniging Minderjarigen en de algemene media naar buiten kwamen, die dit duidelijk maken. Daarnaast geeft een aantal gevonden artikelen uit vaktijdschriften aanleiding om misstanden inzake geweld te vermoeden. Dit beeld wordt ondersteund door de uitkomsten van het onderzoek naar de archieven.

Bovenstaande bevindingen leiden tot de conclusie dat verder onderzoek naar geweld in de residentiële jeugdzorg haalbaar is. Dit kan via het ondervragen van personen die bij de residentiële jeugdzorg betrokken waren, zoals oud-pupillen, groepsleiders en leidinggevenden. Een casestudy rond de Belangenvereniging Minderjarigen en de alternatieve hulpverlening kan in kaart brengen hoeveel klachten betrekking hadden op het voorkomen van geweld. Inspectierapporten kunnen inzicht bieden in het toezicht dat door de overheid op minderjarigen in tehuizen werd uitgeoefend. Via analyse van vaktijdschriften kunnen diverse onderwerpen worden onderzocht, bijvoorbeeld het voorkomen van geweld, het hanteren van straffen en de ontwikkeling van een klachtregeling. Vervolgonderzoek naar richtlijnen en protocollen binnen instellingen is relevant en mogelijk. Richtlijnen op instellingsniveau kunnen eveneens bestudeerd worden door middel van archiefonderzoek bij een aantal instellingen met een lange geschiedenis (zodat over de gehele te onderzoeken periode een beeld ontstaat). Een grondige analyse van de curricula van opleidingen samen met het gehanteerde studiemateriaal is nodig voor een antwoord op de vraag welke rol het thema geweld speelde in de vorming en toerusting van professionals.

3.6 Haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de pleegzorg

De commissie heeft eenzelfde studie laten verrichten naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de pleegzorg. Ook voor dit onderwerp blijkt dat slechts beperkte informatie te vinden is in de wetenschappelijke literatuur. De auteur formuleert als hypothese dat minderjarigen in pleeggezinnen een grotere kans lopen dat geweld tegen hen wordt gebruikt dan minderjarigen in eigen gezinnen. Dit risico is overigens naar verwachting minder groot dan het risico dat minderjarigen die in een instelling verblijven lopen. Verder komt uit bestaande registraties van meldingen geen eenduidig beeld naar voren van het geweld waarmee pleegkinderen te maken kregen/krijgen. Uit enkele gesprekken met sleutelfiguren en uit beleidsteksten komt naar voren dat er weinig aandacht is (geweest) voor het risico van geweld tegen een pleegkind, gepleegd door pleegouders of anderen in het gezin. Daarnaast is de organisatie van signalering, melding en onderzoek in ons land verbrokkeld en niet altijd helder. Meldingen van geweld in de pleegzorg komen binnen bij Veilig Thuis (AMHK), de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdbeschermingsinstellingen (gecertificeerde instellingen) en de voorzieningen voor pleegzorg. Elk van deze instellingen kan besluiten om zelf een onderzoek in te stellen, of de melding door te geven aan een van de andere instanties.

De auteur stelt enerzijds dat een kwantitatief beeld van geweld in het verleden jegens pleegkinderen niet te geven is. Anderzijds concludeert hij dat er wel voldoende mogelijkheden zijn om verder onderzoek te doen naar geweld in de pleegzorg. Archiefonderzoek wijst uit dat op veel verschillende plaatsen iets over meldingen en incidenten te vinden is, zoals in het Nationaal Archief, in pupillendossiers van de William Schrikker Groep en in de zogeheten grijze literatuur (rapporten, enquêtes, krantenartikelen). Ook zijn er meldingen van slachtoffers van geweld in de pleegzorg bij de commissie binnengekomen. Voorts kunnen pleegkinderen – in een aantal cohorten over enkele decennia – gevraagd worden naar hun ervaringen met geweld. De verhalen van mensen die zich bij de commissie melden als slachtoffer kunnen, met toestemming, afzonderlijk worden beschreven. Daarnaast kan

vervolgonderzoek plaatsvinden naar de afhandeling van incidentmeldingen bij Veilig Thuis/het AMHK, de Raad voor de Kinderbescherming, de jeugdbeschermingsinstellingen en de voorzieningen voor pleegzorg.

3.7 Haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de justitiële jeugdinrichtingen

De commissie heeft ook een deelstudie laten verrichten naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Over de gehele periode vanaf 1945 is een groot aantal bronnen aan het licht gekomen die inzicht geven in de omgang met geweld in het verleden. Het is volgens de auteurs mogelijk onderzoek te doen naar de vraag of geweld voorkwam en welke omstandigheden daarbij een rol speelden. Het gaat daarbij om geweld van groepsleiders jegens jongeren, geweld tussen jongeren onderling en geweld van jongeren jegens groepsleiders. De mate van detail waarin verder onderzoek mogelijk is, verschilt per onderwerp en per periode. Exacte cijfers over de omvang en frequentie van geweldsuitoefening zijn niet te achterhalen, maar dit laat onverlet dat het mogelijk lijkt om via verzameling van kwalitatieve gegevens tot een beeld te komen.

Het onderzoek naar de regelgeving van 1945 tot heden maakt duidelijk dat alleen op hoofdlijnen valt aan te geven hoe algemeen wettelijke kaders, algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en ministeriële circulaires zijn vertaald in werkinstructies, richtlijnen of protocollen voor het personeel. Voor het toezicht geldt dat er diverse bronnen zijn aangetroffen waarin informatie kan worden gevonden over het gevoerde toezicht van 1945 tot heden. Daarbij kan grofweg worden onderscheiden in toezicht dat in de eerste plaats is gericht op de ervaringen van de jeugdigen zelf en toezicht dat zich vooral richt op het beheer van en het klimaat in de instellingen. Onderzoek naar de wijze waarop de groepsleiding specifiek werd (en wordt) voorbereid op het omgaan met geweld in de JJI's is pas goed mogelijk vanaf begin jaren negentig.

3.8 Haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de orthopedagogische behandelcentra voor jongeren met een licht verstandelijke beperking

Een volgende deelstudie is verricht naar de haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de orthopedagogische behandelcentra voor jongeren met een licht verstandelijke beperking (OBC's).
Deze deelstudie heeft geen betrekking op alle minderjarigen met een licht verstandelijke beperking die uit huis zijn geplaatst, omdat zij ook in andere onderdelen van de jeugdzorg dan de OBC's terecht kunnen komen. Volgens de auteurs kunnen in de periode vóór 1970 het slecht opgeleide personeel en de grote groepen en zalen in de instellingen een mogelijke voedingsbodem voor gebruik van geweld zijn geweest. In de bestudeerde literatuur zijn geen aanwijzingen voor geweldsincidenten aangetroffen. De auteurs concluderen dat de geraadpleegde bronnen niet eenduidig zijn over het voorkomen van geweld in de OBC's. Desalniettemin kunnen de citaten van enkele minderjarigen, gecombineerd met uitspraken van geïnterviewde professionals, worden geïnterpreteerd als bevestiging van het voorkomen van geweld in deze instellingen. Dit past ook in het beeld van de kenmerken van de behandelde minderjarigen, die wegens hun achtergrond en (gedrags) problematiek een verhoogde kans lopen om met geweld te maken te krijgen. Dat geweld daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, werd eerder al gedocumenteerd in het onderzoek van de commissie-Samson (2012). De daarin geanalyseerde meldingen bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) tonen aan dat niet alleen seksueel geweld, maar ook verbaal en fysiek geweld hebben plaatsgevonden in de OBC's. De conclusie is dat onderzoek naar geweld in de

OBC's haalbaar is. Er zijn bronnen voorhanden die de mogelijkheden aangeven van nader onderzoek naar het voorkomen van geweld in de OBC's. Meldingen van geweld bij de IGZ, maar ook de registraties van incidenten/gevaarlijke situaties bij de OBC's zelf, kunnen nader onderzoek ondersteunen. Voor de vroege periode zijn in de archieven expliciete signalen van geweld gevonden in diverse dossiers. Daarnaast kunnen gesprekken met inspecteurs, begeleiders en andere professionals, de minderjarigen zelf, hun ouders/vertegenwoordigers en met cliëntenraden veel informatie opleveren.

3.9 Internationale verkenning

De afgelopen jaren hebben slachtofferorganisaties in binnen- en buitenland aandacht gevraagd voor (seksueel) geweld jegens minderjarigen in kerkelijke en jeugdzorginstellingen. De commissie heeft om die reden een internationale verkenning laten maken van de manier waarop in landen vergelijkbaar met Nederland het probleem van geweld jegens minderjarigen in opvoedingsinstellingen is aangepakt. Hiertoe is een inventarisatie gemaakt van het internationaal wetenschappelijk onderzoek vanaf 1995. Ook is een overzicht gemaakt van de onderzoekscommissies die in de ons omringende landen, Canada en Australië op dit terrein actief zijn geweest. Van deze commissies zijn de belangrijkste bevindingen geïnventariseerd. Duidelijk is geworden dat het feit dat onderzoek wordt gedaan voor slachtoffers op zichzelf al een erkenning kan zijn van het leed dat hun is aangedaan.

De auteurs hebben geen grootschalig historisch prevalentieonderzoek aangetroffen. De meeste prevalentiestudies betreffen een beperkte of specifieke doelgroep en een beperkte, vaak recente tijdsperiode. Andere gevonden studies richtten zich niet specifiek op het voorkomen van geweld. Ook voor de bestudeerde onderzoekscommissies geldt dat zij slechts beperkt zicht bieden op historisch onderzoek naar het voorkomen van geweld in de jeugdzorg. De commissies hadden veelal een specifieke opdracht en/of beperkten zich tot onderzoek in een bepaalde regio of instelling. Vaststellen van de omvang van het geweld maakte vaak geen deel uit van de opdracht.
Het werk van de buitenlandse onderzoekscommissies en wetenschappelijke studies tezamen levert een aantal waardevolle inzichten op. In de eerste plaats is een methodische aanpak noodzakelijk om onderbouwde uitspraken over aard en omvang van geweld in de jeugdzorg te kunnen doen. Een tweede belangrijke les is dat aangesloten moet worden bij de behoeften en belangen van betrokkenen. Een derde les is dat er gedurende het gehele proces van onderzoek voldoende aandacht moet zijn voor de betrokkenen (slachtoffers, plegers, omstanders) en de impact die het verleden en het onderzoek daarnaar op hen heeft. Aansluiten bij de behoeften van slachtoffers betekent volgens de auteurs dat de commissie in alle fasen van het onderzoek zorg draagt voor voldoende emotionele ondersteuning. Datzelfde geldt voor andere geïnterviewden, zoals getuigen, beschuldigden en andere betrokkenen. Ervaringen in andere landen wijzen bovendien op het belang van verwachtingenmanagement: onderzoek naar het voorkomen van geweld kan bij slachtoffers de verwachting wekken dat vervolgens erkenning, schuldbekentenis en/of (financiële) compensatie volgen. Een heldere afbakening van en communicatie over het doel van het onderzoek is daarom noodzakelijk.

3.10 Oral history en geweld in de jeugdzorg

Naast het beschrijvende bronnenmateriaal in archieven, zal in vervolgonderzoek aandacht kunnen worden besteed aan informatie die wordt verkregen uit de ervaringsverhalen van slachtoffers. De vraag is daarbij aan de orde of het interviewen van mensen die als kind psychisch of fysiek geweld hebben ervaren in een jeugdzorginstelling of pleeggezin, een valide manier is om de context, aard, diversiteit en schaal waarop het geweld voorkwam in kaart te

brengen. De commissie heeft met het oog hierop een studie laten doen naar de mogelijkheden en beperkingen van oral history als instrument voor het genereren van kennis over geweld in de jeugdzorg.

Uit de deelstudie komt naar voren dat oral history een geschikt middel is om, naast informatie uit schriftelijke archieven, kennis te vergaren die kan helpen een sociale werkelijkheid uit het verleden te reconstrueren. Zo kan oral history nieuwe inzichten opleveren over specifieke lokale contexten en leiden tot nieuwe informatie die aanwijzingen geeft over het soort informatie waarop verder in archieven kan worden gezocht. Het kan perspectieven van bepaalde sociale groepen toevoegen die tot dan toe ontbraken en waardevolle informatie opleveren over hoe mensen betekenis geven aan belastende ervaringen. Daarnaast kunnen de opgetekende getuigenissen van slachtoffers zelf weer een archief vormen. Toegankelijkheid van dat archief niet alleen voor de wetenschap, maar ook voor slachtoffers en het grotere publiek, kan een belangrijke katalysator zijn voor maatschappelijke erkenning van deze groep. Door aan het verhaal van de slachtoffers de status van historische bron te geven, kunnen zij deel worden van de geschiedenis. Er zijn meerdere voorbeelden in zowel binnen- als buitenland van onderzoeken en projecten waarbij oral history als bruikbaar en waardevol instrument is ingezet.

Behalve voor kennisvergaring en erkenning kan oral history ook een geschikt middel zijn voor empowerment van deze kwetsbare groep. Het delen van het levensverhaal met iemand die aandachtig luistert, kan het zelfbewustzijn van de verteller versterken.

3.11 Plan van aanpak onderzoek naar prevalentie van geweld in 2015/2016 bij minderjarigen in de jeugdzorg

De commissie heeft een plan van aanpak laten opstellen voor een studie die kan leiden tot een kwantitatief beeld over hedendaags geweld in de jeugdzorg. In 2011 is in opdracht van de commissie-Samson een studie gedaan naar de prevalentie van seksueel misbruik in de jeugdzorg in de jaren 2008-2010. In deze studie zijn ook vragen meegenomen over fysieke mishandeling. Daaruit kwam naar voren dat de prevalentie van fysieke mishandeling in de jeugdzorg significant hoger was dan daarbuiten.

Een prevalentiestudie naar actueel geweld in de jeugdzorg (2015/2016) kan zich naast op bovengenoemd fysiek geweld ook richten op psychisch geweld. Hiertoe kan de vragenset uit de eerdere studie aangevuld worden met items over psychisch geweld. Het advies is om naast een vragenlijst voor de minderjarigen ook een informantenstudie uit te voeren, zodat zowel het perspectief van de minderjarigen als dat van de professionals in kaart kan worden gebracht. Het is van belang om hierbij aan te tekenen dat het in een zelfrapportageonderzoek niet haalbaar is om minderjarigen met een licht verstandelijke beperking te ondervragen.

3.12 Ervaringsverhalen

Alle hiervoor beschreven deelstudies hadden tot doel een bijdrage te leveren aan het beantwoorden van de vraag naar haalbaarheid van onderzoek naar geweld in de jeugdzorg. De commissie heeft ervoor gekozen om in haar rapportage ook een eerste indruk te geven van het type geweldservaringen waar dit onderzoek betrekking op heeft. Daarom heeft zij besloten om tien verhalen van mensen die zich als slachtoffer bij de commissie kenbaar hebben gemaakt te laten optekenen. De commissie tekent wel aan dat deze ervaringsverhalen geen representatief beeld vormen van wat minderjarigen in de jeugdzorg hebben meegemaakt.

4

Aanbevelingen voor vervolg-onderzoek

De commissie doet op basis van de uitkomsten van het uitgevoerde vooronderzoek een aantal aanbevelingen voor een vervolgonderzoek.
De aanbevelingen betreffen allereerst de te hanteren doelen en aanpak. De commissie geeft vervolgens het advies om een onderscheid te maken tussen onderzoek naar het verleden, onderzoek naar het heden en, indien op grond daarvan nodig, om voorstellen te doen voor verbetering. Ten slotte betreffen de aanbevelingen de reikwijdte, de taakopdracht en de duur van het vervolgonderzoek.

4.1 Doelen en aanpak

De commissie beveelt vervolgonderzoek met de volgende doelen aan:

1. kennisverwerving over geweld jegens uithuisgeplaatste minderjarigen in de jeugdzorg vanaf 1945;
2. kennisverwerving over actueel geweld jegens uithuisgeplaatste minderjarigen in de jeugdzorg en, indien op grond daarvan nodig, voorstellen doen voor verbetering.

Een belangrijke opbrengst van het vervolgonderzoek zou volgens de commissie kunnen zijn dat maatschappelijke erkenning wordt geboden voor wat slachtoffers is overkomen.

De commissie beveelt aan om multidisciplinair en multimethodisch onderzoek te laten uitvoeren naar de verschillende sectoren van jeugdzorg: residentiële jeugdzorg, pleegzorg, justitiële jeugdinrichtingen, en de LVB-sector. Juist door verschillende disciplines en methoden te combineren, kan extra kennis worden gegenereerd. Deze aanpak biedt een voldoende kansrijk perspectief voor de op het eerste gezicht lastig te onderzoeken onderdelen van de jeugdzorg waar uithuisgeplaatste minderjarigen hebben verbleven. Intensief onderzoek in de archieven en andere onderzoeksmethodieken kunnen elkaar aanvullen.

Het vervolgonderzoek zou zich op drie verschillende niveaus moeten richten: a) de voorgeschreven orde (wat moest/moet men doen en laten volgens de wetten, regels, protocollen, voorschriften, afspraken); b) de geleefde praktijk (wat gebeurde er in de praktijk); en c) de achteraf beleefde/ervaren orde.

4.2 Vervolgonderzoek naar geweld in de jeugdzorg vanaf 1945

De commissie adviseert het kabinet om in het vervolgonderzoek voort te bouwen op het stramien dat in het vooronderzoek gehanteerd is. Het verdient aanbeveling om in het vervolgonderzoek gedetailleerder in te gaan op de ontwikkeling van de jeugdzorg in de tijd, de context waarbinnen geweld jegens minderjarigen in de jeugdzorg kon plaatsvinden en hoe door de overheid op dit geweld gereageerd is. In die beschrijving kan voortgebouwd worden op de thema's die in het vooronderzoek steeds als leidraad genomen zijn (regelgeving, professionalisering, incidenten van geweld en het interne en externe toezicht). Het gaat daarbij om het formele kader, maar ook om wat in de praktijk gebeurde.

De deelstudies leveren meerdere suggesties op het methodologische vlak op. Een eerste suggestie is om systematisch archiefonderzoek te doen. Een eerste verkenning van archiefmateriaal heeft indicaties van geweld opgeleverd. Een scherper beeld – bijvoorbeeld bij de pleegzorg en de LVB-sector – kan worden verkregen door in het vervolgonderzoek meer archieven te analyseren. Zo kan ingezoomd worden op de rapporten van de Inspecties en op de archieven van de justitiële jeugdinrichtingen. Verder is archiefmateriaal bewaard gebleven van enkele regio's van de Raad voor de Kinderbescherming. Ook het archief van de William Schrikker Groep verdient bestudering omdat dit archief veel zegt over de situatie van minderjarigen in de pleegzorg en de LVB-sector.

Een tweede suggestie die behulpzaam kan zijn voor het vervolgonderzoek is om via interviews een beeld te krijgen van de omstandigheden in bepaalde instellingen in verschillende tijdsperiodes. De commissie adviseert dergelijk onderzoek te doen onder meerdere bij de jeugdzorg betrokken actoren. Dan gaat het om ex-pupillen van de jeugdzorg die al dan niet slachtoffer geworden zijn van geweld in de jeugdzorg, ex-professionals, (pleeg)ouders, bestuurlijk verantwoordelijken en toezichthouders. Uit het vooronderzoek is gebleken dat slechts een uitspraak valt te doen over een 'ondergrens' van de omvang van geweld in het verleden (prevalentie/incidentie). Met de voorgestelde aanpak kunnen de ervaringen van genoemde actoren in de afzonderlijke tijdsperiodes naast elkaar worden gezet. Deze kwalitatieve gegevens kunnen inzicht bieden in de context, aard en duur van het geweld in het verleden.

Een derde suggestie is analyse van de casuïstiek die uit de meldingen naar voren komt. De commissie heeft zonder dat zij een telefonisch meldpunt geopend heeft, 200 meldingen ontvangen. Een aantal van die meldingen bevat veel persoonlijke informatie die nauwkeurig beschrijft wat de melder als kind is overkomen. Deze casuïstiek kan bij het vervolgonderzoek behulpzaam zijn. Er is nog meer relevante casuïstiek. Een belangrijke bron is het Schadefonds Geweldsmisdrijven, waar mensen zich gemeld hebben voor de schaderegelingen in het kader van het rapport van de commissie-Samson. Het bevat honderden verhalen over seksueel misbruik en geweld. Deze informatie kan in het vervolgonderzoek, mits geanonimiseerd, als aanvullende bron worden gebruikt.

Andere suggesties uit de wetenschappelijke deelstudies zijn van meer algemene aard. Zo kan documentatie opgebouwd worden via oral history. Door bijvoorbeeld gericht een grote groep van ex-pupillen van enkele instellingen in enkele periodes te interviewen, wordt een kwalitatief beeld verkregen. Naar verwachting worden hierdoor mechanismen en dominante patronen in de jeugdzorg zichtbaar. Dit beeld kan weer aangevuld worden met meer uitgebreide internationale literatuurstudies en surveys.

Als laatste adviseert de commissie dat het vervolgonderzoek zich richt op wat geweld voor het latere leven van slachtoffers betekent. Het is opmerkelijk dat de betreffende deelstudie laat zien dat daar in wetenschappelijke zin zo weinig over bekend is. De commissie wil bevorderen dat onderzoek hiernaar op gang wordt gebracht.

4.3 Vervolgonderzoek naar actueel geweld in de jeugdzorg

Onder de meldingen die bij de commissie zijn binnengekomen, bevinden zich ook meldingen over actueel geweld in de jeugdzorg. In die gevallen verwees de commissie door naar de klachtencommissies in de jeugdzorg. Daarnaast heeft de commissie melders gewezen op de mogelijkheid om aangifte te doen bij de politie.
De commissie adviseert om het vervolgonderzoek ook te richten op actueel geweld in de jeugdzorg. In dat verband gaat het allereerst om het verkrijgen van kennis over de omvang waarin geweld jegens minderjarigen in de jeugdzorg voorkomt. In het plan van aanpak voor onderzoek naar de prevalentie van geweld wordt geadviseerd om hiertoe gebruik te maken van zowel een vragenlijst onder minderjarigen als van een informantenstudie. Beide zijn nodig om zowel het perspectief van de minderjarigen als dat van de professionals goed in kaart te brengen. De commissie adviseert te starten met een nulmeting die idealiter periodiek herhaald wordt. Kwalitatief onderzoek kan vervolgens verdieping geven aan de langs die weg verkregen informatie.

In de tweede plaats adviseert de commissie het vervolgonderzoek te richten op de dynamiek die speelt in groepen in residentiële jeugdzorginstellingen. Het gaat hierbij zowel om de interactie tussen minderjarigen en groepsleiders als om die

tussen minderjarigen onderling. Hetzelfde gaat op voor de situatie van pleegkinderen in pleeggezinnen. Van belang is de interactie tussen pleegkinderen en pleegouders en tussen pleegkinderen en andere (pleeg)kinderen. Kwalitatief onderzoek kan meer inzicht geven in specifieke contexten in de jeugdzorg in relatie tot het voorkomen van geweld. Het kan inzicht geven in de complexe mechanismen die spelen in de dynamiek tussen groepsleiding en minderjarigen in de residentiële jeugdzorginstellingen. Kennis over de methoden en handelswijzen die op dit moment in de praktijk succesvol worden aangewend in situaties waarin geweld dreigt, is van belang. De commissie adviseert een blik te werpen op het huidige pedagogische klimaat en om van de mechanismen in de jeugdzorg te leren met het oog op mogelijke verbeteringen voor de toekomst. Het gaat daarbij om de vaardigheid om situaties te herkennen waarin geweld dreigt, om het creëren van een veilige omgeving en om het positief beïnvloeden van de dynamiek tussen jeugdigen onderling. Dan gaat het onder meer om de opleidingen en protocollen, de dagelijkse begeleiding en supervisie van de werkers in de jeugdzorg. Het zijn vragen naar het professioneel handelen van de groepsleider, de gezinsvoogd en andere hulpverleners. Daarnaast adviseert de commissie te kijken naar de verbeteracties die naar aanleiding van de commissie-Samson zijn doorgevoerd en de mogelijke effecten daarvan.

Een derde suggestie is om het onderzoek te richten op de factoren die in de praktijk bij geweld in de jeugdzorg een rol spelen. Wie zijn plegers, wie zijn slachtoffers, wie zijn omstanders? Zijn daar profielen van te maken? Wat zijn de contextuele kenmerken? Hoe ziet het intern toezicht (klachtenprocedures) eruit, wordt er gemeld en op welk moment komen zaken naar buiten?

4.4 Bijdragen aan maatschappelijke erkenning voor wat slachtoffers is overkomen

Een van de belangrijke lessen uit de internationale verkenning van studies en commissies is dat het belangrijk is om aan te sluiten bij de behoeften van mensen die erkenning willen van het leed dat hun is overkomen. Aansluiten bij behoeften van slachtoffers betekent dat in alle fasen van het onderzoek zorg gedragen wordt voor voldoende emotionele ondersteuning. Datzelfde geldt voor andere geïnterviewden, zoals getuigen, beschuldigden en andere betrokkenen. In een andere voor de commissie uitgevoerde deelstudie gaat het om de rol die oral history kan spelen bij de maatschappelijke erkenning van het leed van slachtoffers. Dit kan bijvoorbeeld door mensen hun verhaal te laten vertellen, indien gewenst zonder de identiteit van de spreker bekend te maken. Oral history kan mensen met belastende ervaringen helpen het verleden te verwerken, of mensen de mogelijkheid bieden om voor het eerst hun verhaal te vertellen. Het delen van de ervaringen met anderen kan erkenning bevorderen.

De commissie neemt deze lessen van de deelstudies serieus. Zij onderschrijft dat erkenning van het leed voor slachtoffers belangrijk is. De commissie vindt het essentieel dat slachtoffers in het vervolgonderzoek een podium krijgen om hun ervaringen te delen. Het getuigt van respect om – tegelijkertijd met het wetenschappelijke onderzoek – een luisterend oor te bieden aan slachtoffers die gehoord willen worden. De commissie adviseert daarom een meldpunt te openen voor communicatie met slachtoffers. Daarnaast adviseert de commissie structureel contact te onderhouden met lotgenotenorganisaties. Ook kan in het vervolgonderzoek een klankbordgroep van slachtoffers opgericht worden.

De commissie heeft zelf op deze punten enige ervaring opgedaan, doordat zij enkele individuele gesprekken met slachtoffers heeft gevoerd en

contact heeft opgebouwd met de lotgenotenorganisaties. Ze heeft daarnaast 200 e-mails en brieven binnengekregen die zij alle beantwoord heeft.

Het meldpunt kan verschillende functies vervullen. In de eerste plaats kunnen slachtoffers er hun verhaal kwijt. Daarnaast kunnen de slachtoffers het vervolgonderzoek voeden met hun ervaringen en kennis. Op basis van een nog te ontwikkelen vragenlijst kan gesystematiseerde informatie gegenereerd worden die gebruikt kan worden voor verder onderzoek en het doen van aanbevelingen. Ten slotte kunnen oral history-technieken gebruikt worden, bijvoorbeeld door interviews met slachtoffers of via ontmoetingen met meerdere slachtoffers.

Een meldpunt is van belang maar niet voldoende. Het is daarnaast van belang dat adequate hulpverlening beschikbaar is voor slachtoffers die hieraan behoefte hebben. Slachtoffers hebben bij de commissie aangegeven dat de huidige hulpverlening niet toegerust is voor de behandeling van de trauma's van in de kinderjaren mishandelde en misbruikte volwassenen. De commissie adviseert voor het vervolgonderzoek dat inzicht verkregen wordt in de beschikbaarheid van hulpverlening voor dergelijke slachtoffers. Daarom adviseert de commissie om in het vervolgonderzoek de vraag mee te nemen of het huidige aanbod van hulpverlening voor deze groep adequaat is, en te inventariseren wat aanvullend nodig is.

4.5 Reikwijdte van het vervolgonderzoek

De commissie is de afgelopen maanden benaderd door slachtoffers en door lotgenotenorganisaties met meldingen van geweld die officieel buiten de taakopdracht van de commissie vallen. Het gaat om situaties van geweld jegens vrijwillig in de jeugdzorg geplaatste kinderen en jegens alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de AZC's, om situaties van geweld in de jeugd-ggz, in doven- en blindeninstituten en in instellingen vóór 1945, en om situaties van geweld in de jeugdzorg op de BES-eilanden. Veel van die verhalen zijn vergelijkbaar met die van de minderjarigen die gedwongen geplaatst zijn in de voorzieningen die deel uitmaakten van het vooronderzoek. Ook in deze situaties geldt dat de overheid in algemene zin een zorgplicht had en heeft en toezicht heeft gehouden. Bovendien zijn de mechanismen die in deze instellingen werken dezelfde als die in de jeugdzorg.
De commissie beseft dat dit 'grenskwesties' zijn. Elke keuze die gemaakt wordt voor een afbakening van een bepaalde doelgroep, leidt ertoe dat een andere groep buitengesloten wordt. De commissie adviseert het kabinet niettemin om de eerder gemaakte keuze van de doelgroep te heroverwegen. Hierbij valt aan te tekenen dat minderjarigen die krachtens een civielrechtelijke machtiging in de jeugd-ggz zijn geplaatst[4] alsmede de alleenstaande minderjarige vreemdelingen (die onder voogdij staan van een voogdij-instelling) sowieso onderdeel van het vervolgonderzoek dienen te zijn.
Zij vallen immers in ieder geval onder 'de verantwoordelijkheid van de overheid' zoals deze in de huidige opdracht aan de commissie is geformuleerd. In de deelstudie over het juridisch kader wordt de verantwoordelijkheid voor deze twee groepen belicht.

Mocht het kabinet besluiten om in het vervolgonderzoek de BES-eilanden te betrekken, dan adviseert de commissie om in ieder geval eerst een haalbaarheidsstudie te doen naar geweld bij de minderjarigen in de jeugdzorg op de BES-eilanden. Onderzoektechnisch is deze specifieke groep naar verwachting lastig en geheel anders te onderzoeken dan de groepen in Nederland.

[4] Op 31 december 2014 betrof het 2.655 minderjarigen (bron: Kinderombudsman, Kinderrechtenmonitor 2015)

4.6 Taakopdracht

De commissie adviseert het kabinet om het vervolgonderzoek te richten op (fysiek en psychisch) geweld jegens minderjarigen in de jeugdzorg van 1945 tot heden. Deze doelgroep kan groter zijn, afhankelijk van het besluit dat het kabinet hierover neemt (zie de vraagpunten onder 4.5).

Het vervolgonderzoek moet een zo volledig mogelijk beeld opleveren van het geweld dat zich in de jaren tussen 1945 en heden in de jeugdzorg heeft voorgedaan en de wijze waarop de overheid op signalen van dergelijk (al dan niet formeel gemeld) geweld heeft gereageerd. Daarnaast moet het vervolgonderzoek inzicht verschaffen in de mechanismen die bij dit geweld een rol spelen. Het vervolgonderzoek moet zich ook buigen over de actuele situatie van het voorkomen van geweld in de jeugdzorg. Op grond daarvan kan het vervolgonderzoek eventueel voorstellen doen voor verbetering. De commissie beveelt aan dat het vervolgonderzoek zich ook zal richten op de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan de erkenning van het leed van slachtoffers. Ten slotte zal het vervolgonderzoek een analyse moeten geven of het huidige aanbod van hulpverlening voor in de kinderjaren mishandelde en misbruikte volwassenen adequaat is, en wat eventueel aanvullend nodig is.

4.7 Duur van het vervolgonderzoek

De commissie heeft berekend dat voor een vervolgonderzoek een netto-onderzoekstijd van 1,5 jaar nodig is. Inclusief alle te doorlopen procedures rond inkoop, privacy en toegang tot archieven, leidt dit tot een onderzoeksperiode van maximaal 2 jaar. Indien de opdracht tot vervolgonderzoek vóór de zomer van 2016 wordt verstrekt, betekent dit een looptijd tot uiterlijk 1 juli 2018. De reden voor deze termijn is dat bij enkele onderwerpen op voorhand duidelijk is dat vervolgonderzoek veel tijd en capaciteit vergt. Dit geldt allereerst voor het onderzoek in de archieven, dat uiterst arbeidsintensief is. Verder heeft het vooronderzoek uitgewezen dat het prevalentieonderzoek een duur vergt van 1,5 jaar. Bij dit onderzoek (en naar verwachting bij enkele andere onderzoeken) is toestemming van universitaire medisch-ethische commissies nodig. Ook zullen veel van de onderzoeken de medewerking van individuele jeugdzorginstellingen vergen. Zij moeten eerst toestemming geven voordat minderjarigen en professionals benaderd kunnen worden over de vraag of hun dossiers toegankelijk zijn. Bij de inschatting van de termijn heeft de commissie ten slotte rekening gehouden met de tijd die nodig is voor het doorlopen van een aantal formele procedures. Deze procedures gaan vooraf aan het feitelijk begin van het onderzoek.

Als het kabinet besluit de reikwijdte van het vervolgonderzoek wat breder te nemen dan in het vooronderzoek, zal waarschijnlijk voor enkele onderwerpen eerst nog een haalbaarheidsonderzoek dienen te starten alvorens tot onderzoek te kunnen besluiten.

Commissie Vooronderzoek naar
Geweld in de Jeugdzorg
Postbus 344
2501 CH Den Haag